

РОЛЬ ГЛОБАЛЬНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕДИНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКЕ ЕВРОСОЮЗА

И.Н. Щербак

Московский государственный институт международных отношений (университет)
МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

Автор посвятил своё исследование проблемам глобальной продовольственной безопасности в приоритетах Единой аграрной политики (ЕАП) Европейского союза. Исследование даёт представление об основных параметрах Единой аграрной политики Евросоюза и основных этапах её реформирования. В статье показано, что приоритеты ЕАП сконцентрированы прежде всего на обеспечении продовольственной безопасности государств – членов Евросоюза и его населения, а также интересах своего аграрного сектора. Особое место в этом процессе занимают современные вызовы глобальной продовольственной безопасности (мировые продовольственные кризисы 2007–2009 гг., вспышки голода в кризисных регионах Африки и проблема хронического голода и недоедания). В этой связи ЕС пытается в интересах стабилизации мировых аграрных рынков параллельно решать задачи оказания содействия развитию слаборазвитых экономик и нейтрализации угроз глобальной продовольственной безопасности.

Вместе с тем ЕС пока не в состоянии преодолеть сосредоточенность ЕАП прежде всего на получении ЕС выгодных условий на международных рынках для своих крупнейших аграрных концернов в ущерб интересам мелких и средних сельхозпроизводителей в странах Юга. В результате разрыв между реальной политикой ЕАП и декларированными ЕС целями оказания содействия развитию не сужается. Ведущаяся в рамках ЕС дискуссия о дальнейших направлениях реформы ЕАП в целом способствует корректировке стратегии ЕАП в отношении содействия развитию. Однако многое будет зависеть от того, насколько официальные круги ЕС смогут отойти от традиционной ориентации на внутренние интересы европейского аграрного лобби.

Разрыв между стратегией ЕС на продвижение экспорта своих сельскохозяйственных продуктов и реальным вкладом ЕС в содействие развитию и решение глобальной продовольственной безопасности становится всё более «уязвимым» местом ЕАП в отношении развивающихся стран.

Ключевые слова: глобальная продовольственная безопасность, Единая аграрная политика ЕС, помощь развитию, современные вызовы продовольственной безопасности, Парижская декларация по Единой аграрной и продовольственной политике ЕС.

Единая аграрная политика Евросоюза (ЕАП), учреждённая Римским договором 1957 г., официально была создана для обеспечения достойного уровня жизни для фермерского класса ЕС и гарантированного качества продовольствия по доступным ценам. ЕАП призвана поддерживать эффективность сельскохозяйственного производства в Евросоюзе и продовольственную безопасность путём использования механизмов субсидий и стабилизации цен на продукты питания на минимальном уровне. Она во многом отражает ведущую роль ЕС в глобальном производстве продовольствия и торговле сельхозпродуктами: на долю Евросоюза приходится 17% мирового экспорта продовольствия; ЕС занимает второе место как мировой экспортёр молочных продуктов и свинины и третье место в качестве экспортёра птицы и зерна [8].

Эффективность аграрного сектора ЕС объясняется мощной его поддержкой, которая только в 2011 г. составила 86 млрд евро [12]. ЕАП доминирует в бюджетных расходах ЕС и практически целиком финансируется из бюджета ЕС. В 2007–2013 гг. ЕС расходовал на ЕАП более 40% общего бюджета союза [1, с. 300]. В ЕС сельскохозяйственная политика определяется рамками Единой аграрной политики (Common Agricultural Policy) и опирается на две концепции (опоры). Концепция I (так называемая производственно-торговая опора) служит для регулирования мер поддержки в рамках Общего рынка и включает единую систему выплат (ЕСВ) и систему выплат на единицу площади культивируемой земли (СВЕП). ЕСВ применяется вместо различных субсидий и определяет степень поддержки на основе соблюдения стандартных требований, предъявляемых в области природоохранных мер, продовольственной безопасности и охраны здоровья животных и растений. Эта программа финансируется Европейским фондом сельскохозяйственных гарантий (ЕФСГ).

Концепция II (иначе – социально-структурная опора) решает задачи комплексного развития сельских территорий, повышения конкурентоспособности аграрного сектора ЕС, улучшения окружающей среды и качества жизни на сельских территориях. В рамках этой концепции принимаются меры по совместному финансированию государств-членов ЕС (выплаты для менее благоприятных районов, агроэкологические программы, инвестиционная помощь). В этих целях используются средства Европейского сельскохозяйственного фонда для развития сельских районов [1, с. 298–301].

Следует особо отметить, что с самого начала создание ЕАП как центрального институционального ядра ЕС было продиктовано стремлением обеспечить в первую очередь продовольственную безопасность стран-участниц Общего рынка. Это вытекает из первоначальных целей

ЕАП, зафиксированных Римским договором 1957 г.:

- увеличение производительности труда в сельском хозяйстве;
- гарантия справедливых стандартов жизни сельскому населению;
- стабилизация сельскохозяйственных рынков;
- безопасный доступ поставок продовольствия;
- обеспечение потребителей продуктами питания по приемлемым ценам*.

Позднее, при переходе председательства в ЕАП к Франции в 2013 г., которая возглавила в ЕС процесс дальнейшего реформирования политики, цели ЕАП были пересмотрены в соответствии с вызовами XXI в. и более чётко сопряжены с продовольственной безопасностью. В модернизированном виде четыре основные задачи ЕАП звучали следующим образом:

- самообеспеченность ЕС продовольствием и безопасность продуктов питания;
- участие ЕС в поддержании равновесия на мировом рынке продовольствия;
- развитие сельских регионов ЕС;
- противодействие изменению климата и улучшение окружающей среды.

Ещё большее смещение акцентов в политике ЕС на проблемы продовольственной безопасности произошло под влиянием роста цен на продовольствие в 2007–2008 гг. и особенно в 2010 г. в результате резкой волатильности цен на пшеницу на мировом рынке. Логичным в этом свете представляется позиция Европейской комиссии и Европейского парламента, которые рассматривали продовольственную безопасность в качестве ключевой темы реформирования ЕАП после 2013 г. В информационном бюллетене Еврокомиссии «ЕАП после 2013 г.» особо подчёркивалась необходимость приумножения аграрного потенциала Евросоюза в целях долгосрочного и гарантированного обеспечения продовольственной безопасности граждан ЕС.

В более развёрнутом виде этот тезис зафиксирован в Парижской декларации по единой аграрной и продовольственной политике ЕС. Она была принята по инициативе Франции в декабре 2009 г. В ней утверждалось, что в условиях климатических изменений, глобальной политической и продовольственной нестабильности, колебаний цен на мировых рынках и обострения проблем со здоровьем населения планеты только амбициозная и всеохватывающая континентальная политика может сохранить продовольственную независимость Европы [15, р. 4].

Вместе с тем не следует считать, что с появлением ЕАП продовольственная безопасность переросла границы национального суверенитета государств-членов ЕС и одновременно стала рассматриваться как международно-правовая проблема, то есть в контексте международной

* Подробнее о Единой сельскохозяйственной политике Европейского союза см. <http://dic.aademic.ru/>

■ Политология

продовольственной безопасности. Несмотря на то что Европейский союз достиг впечатляющих успехов в обеспечении своего населения продовольствием, модернизации аграрного производства и создал огромные продуктовые резервы, продовольственная безопасность продолжает рассматриваться прежде всего как проблема полномасштабного и стабильного обеспечения продовольствием населения ЕС. Это вытекает практически из всех основополагающих документов ЕАП.

Другое дело, что ЕАП, будучи ещё с 1960-х гг. ядром интеграции Западной Европы, с самого начала приобрела международное измерение, а её правовые установки, нормы и стандарты вышли за пределы национального суверенитета и позднее задали тон формированию концепции глобальной продовольственной безопасности. Если говорить о причинах этого явления, то можно согласиться с мнением ряда российских экспертов, полагающих, что в основе перехода ЕС к повестке глобальной продовольственной безопасности лежат два принципиальных момента: с одной стороны, создание единого продовольственного рынка ЕС потребовало его стабилизации и протекционистских мер защиты интересов крупнейших аграрных стран Общего рынка; с другой стороны, необходимо было снять обострившиеся проблемы продовольственного обеспечения стран «третьего мира» в целях удержания этой группы стран в рамках единой экономической модели и предотвращения кризисных ситуаций в уязвимых регионах мира [2, с. 21–23].

На деле, несмотря на всю риторику в ЕС во круг глобальной продовольственной безопасности и борьбы с голодом в мире, главенствующей задачей ЕАП по-прежнему остаётся обеспечение продовольственной безопасности граждан Европейского союза. При этом естественная забота о благополучии своего населения и тезис о защите «продовольственной независимости» подчас используются политической элитой и аграрным лобби в ЕС как сильный и, надо признать, действенный аргумент для оправдания мер протекционизма в отношении сельского хозяйства Евросоюза.

Если анализировать систему защитных мер, используемых ЕАП, то прежде всего надо выделить инструменты поддержки фермерских хозяйств (прямые субсидии из бюджета), а также различного рода тарифы, пошлины и сборы (интервенционная цена, пороговая цена, импортный сбор, экспортная субсидия и т.д.). В итоге применения ЕС этой системы так называемых «рыночно-целевых» инструментов его аграрный бизнес был надёжно защищён от внешней конкуренции и дешёвого импорта из «третьих» стран. А ценой огромных финансовых вливаний была создана практически «всепогодная» модель сельского хозяйства, функционирующая во многом вне зависимости от реального рыночного спроса (чего стоит в этом плане хотя

бы нерыночные, по своей сути, меры прямой поддержки фермерских доходов) и ситуации на международных продовольственных рынках. Жёсткий корсет тотальной защиты сельского хозяйства ЕС (регулирование внутренних цен и регулирование сельскохозяйственной торговли с «третьими» странами) по-прежнему сохраняется в своих основных параметрах, несмотря на определённые модификации, проведённые в ходе последних этапов реформирования ЕАП (реформа Макшерри, Повестка дня 2000, реформа Фишлера).

Вопросы о том, какие конкретно существуют угрозы продовольственной безопасности ЕС и насколько они реальны, а также о последствиях избыточной защиты аграрного рынка ЕС для глобальной продовольственной безопасности, находятся в центре дебатов, ведущихся вокруг современного этапа реформы ЕАП. Основные аргументы сторонников концепции активной защиты аграрных интересов ЕС сводятся к тому, что сельское хозяйство Евросоюза по-прежнему нуждается в подпорках безопасности в условиях финансовой и экономической нестабильности, наблюдаемой в зоне евро и Общего рынка. М. Фишер Бёлль, бывший комиссар ЕС по сельскому хозяйству, полагает по этому поводу: «Необходимо сохранить систему прямых выплат фермерским хозяйствам и оставшиеся рыночные защитные инструменты, поскольку они создают для аграриев сетку безопасности; если ЕС сделает сельское хозяйство слишком уязвимым, то мы можем поставить под угрозу поставки продовольствия, ибо в результате серьёзного кризиса могут исчезнуть значительные сегменты нашей производственной базы» [10].

Используются и другие доводы в поддержку нынешней стратегии ЕАП, в том числе различного рода алармистские кризисные сценарии и прогнозы:

- возможность военных конфликтов на периферии Европы;
- резкое снижении урожайности зерновых вследствие негативного воздействия климатических изменений и сокращения посевных площадей;
- необходимость перенаправления продовольственных культур на производство биологического топлива в случае кризисной ситуации с поставками традиционных видов топлива и т.д.

И всё это должно оправдать курс на обеспечение высокого уровня производительности и глобальной конкурентоспособности агробизнеса в ЕС. В таких рамках роль сельского хозяйства Евросоюза сводится к обслуживанию экспортных интересов агропромышленных концернов путём поставок для них дешёвого сырья. Такой подход подтверждается и позицией Еврокомиссии, которая считает, что аграрный сектор ЕС должен продолжать наращивать производство продовольствия с тем, чтобы «быть в состоянии удовлетворить возрастающий мировой спрос

на продовольствие, который, по расчётам ФАО, должен увеличиться к 2050 г. на 70%» [5, р. 2].

В свою очередь, критики этого курса считают, что выстроенная система аргументации в пользу продолжения ставки на масштабные меры защиты и поощрения интересов агробизнеса имеют под собой довольно шаткую научную основу. По их оценке, в ЕС нет ни одного исследования, которое подтвердило бы обоснованность кризисных сценариев сторонников нынешней модели ЕАП, прогнозирующих гипотетические условия возникновения ситуаций с нехваткой продовольствия и тем более возникновения угрозы голода в ЕС [15, р. 5]. В частности, тезис о возможности возникновения угрозы продовольственной безопасности ЕС в случае резкого снижения поставок природного топлива опровергается тем, что импорт нефти и газа в значительной степени диверсифицирован, да и к тому же на всё сельское хозяйство ЕС приходится лишь 2,2% потребляемой в Евросоюзе энергии.

Точно так же ставятся под сомнения и другие утверждения о возникновении дефицита продовольствия в ЕС. Указывается, что:

– во-первых, ЕС уже обладает колоссальными запасами продовольствия и они будут наращиваться в обозримом будущем на фоне успешного в целом развития сельского хозяйства;

– во-вторых, даже в случае драматического возрастания цен на продовольствие в 10 раз, при всей невероятности такого сценария покупательная способность граждан ЕС останется в пределах допустимого;

– в-третьих, для нейтрализации негативного эффекта непредсказуемого роста цен на продовольствие могут быть использованы также компенсирующие меры:

а) расширение посевных площадей (сейчас под зерновые используется только 34,4 % всей земли в ЕС);

б) сокращение угодий под технические культуры (8,2 % всех земельных площадей);

в) сокращение энергоёмкости сельского хозяйства;

г) расширенное использование новейших методов повышения урожайности, вплоть до применения ГМО [12, р. 11–15].

Опровергается и предположение о возможности возникновения гипотетической угрозы голода в случае вооружённого конфликта в Европе. Эксперты полагают, что развитые государства-члены ЕС обладают огромным мобилизационным потенциалом по экстренному (в десятки раз) увеличению производства продовольствия в сжатые сроки (один–два года) с тем, чтобы исключить возможность такого сценария. Со всей наглядностью это было продемонстрировано Германией, Францией и Россией в годы Первой и Второй мировых войн [9].

Вместе с тем позиция политического истеблишмента ЕС, нацеленная на гарантированный уровень продовольственной безопасности, даже

с излишним запасом прочности, вполне может быть объяснима чисто психологическими причинами. Ведь в памяти поколений и в культурной традиции ещё свежи воспоминания послевоенной разрухи в Европе и непростой ситуации с обеспечением населения продовольствием. К тому же все эти опасения накладываются на апокалиптические прогнозы климатической катастрофы, наводнений, наплыва беженцев из конфликтных регионов мира. Не стоит сбрасывать со счётов и политический консерватизм правящей элиты в ЕС. В условиях кризисного состояния экономики и финансов в зоне евро она более склонна к сохранению статус-кво в отношении продовольственной безопасности, чем к проведению радикальной реформы ЕАП с «непредсказуемыми последствиями» для благополучия собственного населения и стабильности правящих кругов Евросоюза.

Стратегия единой аграрной политики и вызовы глобальной продовольственной безопасности

Важное место в дискуссиях по реформе ЕАП занимает вопрос о том, насколько нынешняя аграрная стратегия Евросоюза отвечает задаче решения проблем глобальной продовольственной безопасности и каким должен быть вклад ЕАП в этой области. Последовательные критики ЕАП считают, что, несмотря на прошедшие этапы реформирования и определённые успехи в улучшении экологии сельского хозяйства и распределении субсидий, аграрная политика ЕС, оказывая значительное влияние на продовольственную ситуацию в мире, по-прежнему не соответствует провозглашённым Евросоюзом целям борьбы с нищетой и голодом на глобальном уровне.

В этой связи западные эксперты указывают на ряд принципиальных моментов в нынешней стратегии ЕАП, которые оказывают негативное воздействие на глобальную продовольственную безопасность и продовольственную ситуацию в развивающихся странах. Прежде всего речь идёт о том, что ЕС, создав мощную и высококонкурентоспособную аграрно-индустриальную машину, ориентированную на экспорт продовольствия на рынки «третьих» стран, оказался в заколдованном кругу. С одной стороны, эффективное функционирование аграрного сектора поддерживается высоким уровнем субсидий и инвестиций в расширенное производство продовольствия. С другой стороны, реализация экспортного потенциала ЕС может быть осуществлена только за счёт облегчённого доступа продовольствия из ЕС на мировые рынки с помощью заключения соглашений о зонах свободной торговли, доминирования товаров ЕС на рынках развивающихся стран, неприкрытого демпинга продовольствия в страны Африки и Азии. На практике механизм субсидий ЕАП и система соглашений о зонах свободной торговли стали двумя сторонами одной стратегии извле-

чения максимальной прибыли для агробизнеса Евросоюза.

В результате такой политики Евросоюз, по сути дела, не реагирует на самый главный вызов глобальной продовольственной безопасности – растущую зависимость Юга от импорта продовольствия из развитых стран зоны ЕС. Под влиянием ориентации агробизнеса ЕС на агрессивный экспорт продовольствия в развивающиеся страны, неограниченный доступ к их рынкам и сырью наметились тенденции к переходу Юга к фермерской модели крупномасштабного, экспортно ориентированного производства в целях удовлетворения потребностей ЕС в сельскохозяйственных товарах и сырье. При этом в выигрыше остаются местная фермерская элита и транснациональные корпорации, страдают же мелкие фермеры, которые разоряются и теряют свои земельные наделы или насильно сгоняются с них.

Показательно, что Европейский парламент признаёт, что глобальная продовольственная безопасность зависит от ситуации в сельском хозяйстве развивающихся стран. В контексте реформы ЕАП Европарламент призывает ЕС проявлять большее внимание к положению дел в сельском хозяйстве Юга, не подвергать угрозе его способность к товарному производству и к самообеспеченности в области продовольствия и продовольственной безопасности. В своём недавнем докладе, посвящённом реформе ЕАП и политике ЕС в области оказания помощи развивающимся странам, Европарламент справедливо защищает право развивающихся стран на достижение необходимого уровня продовольственной безопасности и самообеспеченности продовольствием. Он призывает ЕС к совершенствованию торговых соглашений со странами Юга, с тем чтобы не создавать там препятствий для устойчивого развития сельского хозяйства и функционирования местных рынков. Более того, Европарламент считает, что Евросоюз должен изучить последствия воздействия реформы ЕАП на ситуацию на международных продовольственных рынках и положение дел с обеспечением продовольственной безопасности в развивающихся странах, улучшить синхронизацию ЕАП с политикой ЕС в области содействия развитию, а также придерживаться принципа «не причини вреда» продовольственным рынкам стран Юга [6].

Следует признать, что такой подход имеет свою логику: если ЕС ставит задачу значительного увеличения сельскохозяйственного производства в целях обеспечения глобальной продовольственной безопасности, то что мешает ЕС сменить приоритеты и сделать упор на инвестиции в сельское хозяйство развивающегося мира и концентрацию там основных производственных мощностей мирового агробизнеса. Тем более что поддержание нынешнего уровня аграрного производства в ЕС требует всё более возрастающих затрат. Нынешняя ситуация пока развивается в диаметрально противоположном

направлении. По некоторым оценкам, аграрный бюджет ЕС на 2014–2020 гг. предусматривается в размере 435 млрд евро, в то время как на поддержание сельского хозяйства развивающихся стран ЕС выделяет всего от 800 млн до 1,2 млрд евро в год [3].

Критики нынешней стратегии ЕАП в отношении развивающихся стран призывают Евросоюз не ограничиваться констатацией наличия проблемных зон, а проводить активную линию по оказанию содействия развитию сельского хозяйства в странах Юга: 1) занять взвешенную позицию в отношении внедрения стандартов и сертификационных программ ЕС на рынках развивающихся стран; 2) не превращать эти инструменты в дискриминационные торговые барьеры на пути продовольственных товаров из этих регионов; 3) не создавать конкурентные преимущества для агробизнеса ЕС.

В этом же критическом контексте обращается внимание на отсутствие в ЕАП механизмов реализации провозглашенной ЕС политики содействия развитию. Это противоречит духу Лиссабонского договора, положения которого чётко указывают на то, что ЕС должен вносить вклад в сохранение мира, безопасности, устойчивого развития, в свободную и справедливую торговлю, ликвидацию бедности и защиту прав человека (ст. 3.5). В целях устранения разрыва между декларируемыми ЕС целями развития и реальной политикой ЕАП в развивающихся странах предлагается ряд рекомендаций. В частности, заслуживает внимания такие предложения, как:

– включение в документы ЕАП о сотрудничестве с развивающимися странами положения об ответственности ЕАП за устойчивое развитие или хотя бы общей ссылки на международное измерение деятельности ЕАП в контексте помощи развитию (как это имеет место в случае многосторонних или двухсторонних соглашений по линии ЕС);

– отражение в регулярных докладах ЕАП и мониторинговых отчётах долгосрочных последствий политики ЕАП в области продовольственной безопасности развивающихся стран и их способности прокормить себя (это предлагается закрепить в форме специальных индикаторов ЕАП применительно к осуществлению помощи развитию);

– создание в ЕС внутреннего механизма по сбору и анализу претензий и их урегулированию (открытого для гражданского общества и мелких фермеров из развивающихся стран) в связи с осуществлением ЕАП своей деятельности в странах Юга. Речь идёт о создании поста докладчика ЕС по вопросам эффективности содействия развитию и политике ЕАП или должности омбудсмена по сбору жалоб и улаживанию конфликта интересов с развивающимися странами в области сельского хозяйства.

Специальный докладчик ООН по вопросам права на продовольствие О.де Шутер полагает,

что Евросоюз должен внимательно анализировать практическое воздействие ЕАП на сельскохозяйственный экспорт в развивающиеся страны; одновременно фермерским хозяйствам в этих странах, которые являются партнёрами ЕС, должен быть предоставлен доступ к механизмам ЕС по подаче жалоб [14]. Сходной позиции придерживается и Европейский центр по управлению политикой развития, который призывает ЕС к проведению систематической оценки внешних последствий стратегии ЕАП, а также к учреждению поста докладчика ЕС по эффективности политики развития и введению ЕАП критериев для реализации политики развития. В функции докладчика должны входить анализ конкретных случаев нанесения ЕАП ущерба развивающимся странам на основе жалоб соответствующих правительств, гражданского общества и отдельных личностей. С этой целью предлагается также создать на уровне отдельных стран институт офицеров по связи, которые замыкались бы на представителях ЕС в развивающихся странах [11].

В качестве мер по корректировке нынешней политики ЕАП с учётом интересов развивающихся стран выдвигаются предложения по включению в бюджет ЕАП программ по созданию в развивающихся странах надлежащих условий по развитию сельского хозяйства (например, при подписании ЕС соответствующих соглашений с такими странами). Поскольку определению политики в области сельскохозяйственных стандартов также входит в компетенцию ЕАП, то проводится тезис о том, что ЕС должен следить за тем, чтобы европейские стандарты не превращались в торговые барьеры на пути экспорта продуктов из развивающихся стран и инструмента торговой дискриминации и вытеснения мелких производителей из стран Юга.

Следует отметить, что дискуссия вокруг направлений реформы ЕАП и воздействия аграрной стратегии ЕС на развивающиеся страны проходит в целом в корректной атмосфере. За последнее десятилетие в ЕС сформировалось активное лобби, состоящее из влиятельных неправительственных организаций, крупных научно-исследовательских центров, выступающих в пользу масштабного реформирования ЕАП и радикального изменения стратегии ЕАП в отношении развивающихся государств. Как правило, «реформистское лобби» имеет доступ к СМИ, специализированные организации готовят исследования и издают доклады с конкретными рекомендациями, его представители приглашаются на заседания Европейского парламента и других руководящих органов ЕС. Занимаемая этими кругами позиция по всему комплексу вопросов аграрной политики ЕАП широко известна. Однако это не означает, что их подходы разделяются официальными кругами Евросоюза. И хотя бюрократия ЕС вынуждена учитывать некоторые альтернативные идеи и предложения, в позиции официального Брюсселя по-прежнему

преобладают консервативные подходы по этим вопросам.

Складывается впечатление, что ЕС в целом и Генеральный директорат Еврокомиссии по сельскому хозяйству на данном этапе готовы оперировать в контексте ЕАП только теми рекомендациями реформаторского сообщества, которые совпадают с внутренней политикой ЕАП. Показательна в этом отношении позиция Европейского парламента, содержащаяся в его докладе по ЕАП и глобальной продовольственной безопасности (А6-0505/2008). Анализ документа показывает, что ЕС по-прежнему рассматривает ЕАП как фундаментальную основу продовольственной безопасности ЕС на обозримую долгосрочную перспективу. В общей форме утверждается, что ЕАП должна играть важную роль во внешней политике и стратегии развития с особым упором на обеспечение внешней продовольственной безопасности. Подчёркивается, что, помимо обеспечения гарантированной безопасности сельскохозяйственного производства в рамках ЕС, ЕАП может вносить вклад в удовлетворение увеличивающегося спроса на продовольствие на глобальном уровне.

Вместе с тем нельзя не признать, что Европарламент в большей степени, чем другие высшие органы ЕС, вынужден реагировать на альтернативные идеи критиков ЕАП и включать в той или иной форме ссылки на них в свои документы. Например, п. 31 уже упомянутого доклада Европарламента содержит призыв к Еврокомиссии включать в международные соглашения по линии ЕАП положения о продовольственной безопасности, а в торговые соглашения с развивающимися странами – равные обязательства партнёров регулировать свои торговые отношения таким образом, чтобы не создавать угрозу глобальной продовольственной безопасности. Еврокомиссия также призывается к продвижению в рамках переговоров по линии ВТО концепции равного доступа развивающихся стран к глобальным торговым рынкам и недопущению ситуаций, когда высокие экологические стандарты агробизнеса ЕС используются для дискриминации экспорта из стран Юга, а дешёвый импорт из ЕС подрывает право государств на продовольственную безопасность.

В этом же документе содержатся и другие, в целом конструктивные, подходы к проблемам в контексте отношений ЕАП – Юг. Но опять же все они сформулированы в общем, традиционно-консервативном ключе и, как правило, не подразумевают создания конкретных механизмов под эгидой ЕС по имплементации декларированных позиций. Речь, в частности, идёт о таких положениях, как:

– признание необходимости провести обзор систем мониторинга положения дел на крупнейших рынках сельскохозяйственного производства и создать механизм раннего прогнозирования тенденций производства в интересах обеспечения продовольственной безопасности;

■ Политология

учреждение глобального реестра продовольствия и системы мировых запасов продовольствия (при этом Еврокомиссии предлагается стать лидером в этом процессе);

– создание в рамках ЕС или под эгидой ФАО транспарентной системы мониторинга за изменениями цен на продовольствие на мировых рынках;

– призыв к ЕС придать сельскому хозяйству центральную роль в его стратегии содействия развитию, уделив приоритетное значение программам сельскохозяйственного развития, включая установление чётких целей по снижению уровня бедности, помощь малому предпринимательству в сфере агробизнеса и содействие производству продовольствия для местных рынков на основе биоразнообразия с упором на создание производственных возможностей для мелкого собственника;

– необходимость признания со стороны ЕС права развивающихся стран на «продовольственный суверенитет» и принятие конкретных мер по оказанию целенаправленной помощи (семенной материал, оборудование и т.д.), а также создание условий для региональной интеграции агробизнеса в странах Юга;

– понимание необходимости сконцентрировать деятельность Фонда европейского развития на сельском хозяйстве развивающихся стран, выделив в качестве приоритетной задачу оказания помощи бедным слоям населения и мелким производителям. Особое внимание при этом уделить разработке торговых правил, которые гарантировали бы поставки продовольствия всем странам и предоставляли бы торговые преимущества для поддержки национального производителя. Еврокомиссии предлагается включать эти положения в тексты соглашений ЕС с развивающимися странами (так называемые соглашения об экономическом партнёрстве);

– разработка ЕС средне- и долгосрочных планов по развитию сельского хозяйства и производству продуктов питания в развивающихся странах, особенно в Африке, принимая во внимание рекомендации Международной оценки ООН уровня знаний, науки и технологий в целях развития;

– поддержка ЕС провозглашенной политики развивающихся стран на создание интегрированных региональных сельскохозяйственных рынков на основе мер поддержки со стороны Евросоюза путём совместного финансирования таких проектов [7].

Следует отметить, что компромиссные формулировки, используемые официальными кругами ЕС в своих документах, связанных с политикой ЕАП в области глобальной продовольственной безопасности и содействия развитию, по-прежнему не удовлетворяют критиков ЕАП,

поскольку косметическая корректировка позиции ЕС по этим вопросам не меняет существа политики Евросоюза.

В частности, справедливо указывается на то, что в Сообщении ЕС (COM(2010) 672 final), посвященном стратегии ЕАП до 2020 г., ЕС, по сути дела, вновь подтверждает свою неизменную позицию, согласно которой сельское хозяйство Евросоюза должно ориентироваться на поддержание своих производственных возможностей и их улучшение. При этом одновременно отдаётся дань уважения обязательствам ЕС в отношении международной торговли и политики содействия развитию. Такой подход фактически предполагает, что забота ЕС об обеспечении продовольственной безопасности служит предлогом для оправдания приоритетности политики Евросоюза, направленной на создание благоприятных условий для роста экономических и экспортных возможностей европейского агробизнеса.

В бюллетене организации «АПРОДЕВ» утверждается, что «на сегодняшний день декларированные ЕС обязательства по содействию развитию и достижению глобальной справедливости не привели к конкретным изменениям в политике ЕАП. Полное отсутствие в Сообщении ЕС по реформе ЕАП ссылок на воздействие ЕАП на страны третьего мира уже само по себе является признаком забвения Брюсселем своих обязательств по содействию международному развитию» [4].

Заключение

Общая аграрная политика Евросоюза (ЕАП) играет важнейшую роль в решении задач обеспечения продовольственной безопасности стран ЕС и стабильности функционирования аграрного бизнеса ЕС. Процесс реформирования ЕАП призван модернизировать аграрный сектор ЕС в условиях обострения социально-экономических проблем внутри ЕС, повысить эффективность европейского сельского хозяйства и улучшить имидж ЕС в глазах стран третьего мира. Вместе с тем ЕС пока не в состоянии преодолеть концентрацию ЕАП на получении ЕС выгодных условий на международных рынках для своих крупнейших аграрных концернов в ущерб интересам мелких и средних сельхозпроизводителей в странах Юга. В результате разрыв между реальной политикой ЕАП и декларированными ЕС целями оказания содействия развитию не сужается. Ведущаяся в рамках ЕС дискуссия о дальнейших направлениях реформы ЕАП в целом способствует корректировке стратегии ЕАП в отношении содействия развитию. Однако многое будет зависеть от того, насколько официальные круги ЕС смогут отойти от традиционной ориентации на внутренние интересы европейского аграрного лобби.

Список литературы

1. Европейская интеграция / Под ред. О.В. Батуриной. М.: Деловая литература, 2011. 720 с.
2. Назаренко В.И. Продовольственная безопасность (в мире и в России) / Институт Европы РАН. М.: Памятники исторической мысли, 2011. 284 с.
3. APRODEV Commentary on the Legislative Proposal on CAP Reform – December 2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev%20cap%202013%20commentary%20december%202011%20lt.pdf>
4. EU CAP Reform 2013 // APRODEV CAP Lobby Brief 7. March 2012 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev%20cap%20lobby%20brief%207%20mitigating%20ghg%20emissions%20final.pdf>
5. European Commission. The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, Brussels, 18/11/2010, COM (2010) 672 final.
6. EP Resolution of 23 June 2011 on the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/2051(INI)).
7. European Parliament, Report on the Common Agricultural Policy and Global Food Security, A6-0505/2008. 1-36 pp.
8. European Commission. Agriculture in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. 394 pp.
9. Fischer R.A., Byerlee D., Edmeades G.O. Can technology deliver on the yield challenge to 2050? Paper presented at the Expert Meeting on How to feed the World in 2050, Rome, Italy, 24–26 June 2009. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fao.org/docrep/fao/ak542e/ak542e00>
10. Fischer Boel, Mariann. The countdown to Copenhagen: climate change, agriculture and global food security // Institute for Agriculture and Trade Policy. May 10, 2009 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iatp.org/files/451_2_106040.pdf
11. Klavert H., Engel P., Koeb E. (2011) Still a thorn in the side? The reform of the Common Agricultural Policy Coherence for Development // Discussion Paper № 126. September 2011 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/44C94FAF16C37D0EC125791700473C02/\\$FILE/11-126_CAP%20DP%20final_22092011.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/44C94FAF16C37D0EC125791700473C02/$FILE/11-126_CAP%20DP%20final_22092011.pdf)
12. Ó Gráda, Cormac. Famine: A Short History. Princeton University Press, 2009. 44 pp. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://press.princeton.edu/chapters/s8857.pdf>
13. OECD (2012). Producer and Consumer Support Estimates Database [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oecd.org/agriculture>
14. Schutter, Olivier de. The Common Agricultural Policy Towards 2020. The role of the European Union in supporting the realization of the right to food (17 June 2011) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110617_cap-reform-comment.pdf
15. Zahrnt, Valentin. Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against fears // ECIPE (European Centre for International Political Economy) Working paper. 2011. № 1. 23 pp. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.groupedebruges.eu/pdf/Zahrnt_FoodSecurity&CAP.pdf

Об авторе

Щербак Игорь Николаевич – к.и.н., в.н.с. ИМИ МГИМО(У) МИД России, Чрезвычайный и Полномочный Посол в отставке.

ROLE OF GLOBAL FOOD SECURITY IN THE COMMON AGRARIAN POLICY OF THE EUROPEAN UNION

Igor N. Shcherbak

Moscow State Institute of International Relations (University), 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russia

Abstract: *The author devoted his research to the role of the global food security in the priorities of the Common Agricultural Policy of the European Union (CAP). The research sheds light on the parameters of the Common Agricultural Policy and the basic steps on the path of its reform. The research demonstrates that the priorities of the EC are mainly concentrated on achieving food security for the member-states of*

■ ПОЛИТОЛОГИЯ

the EC, its population and the interests of the agricultural sector. The modern challenges to the Global Food Security (global food crises of 2007-2009, acute food shortages and hunger in crises regions of Africa and chronic malnutrition) are placed high on the agenda of the CAP. In this situation, the EU is trying in the interests of stabilization of the world agricultural market to solve simultaneously the tasks of providing assistance for development and mitigation of the threats to the Global Food security. The deepening rift between the strategy of the CAP oriented towards promotion of agricultural export and real contribution of the EC to the Global Food Security and assistance for development is becoming more and more the most «vulnerable» place of the CAP.

Key words: Global Food security, Common agricultural policy of the EU, Assistance for development, modern challenges to food security, Paris Declaration on Common Agricultural and Food Policy of the EU.

References

1. Evropeiskaia integratsiia [European integration]. Ed. by O.V. Baturina. Moscow, Delovaia literatura Publ., 2011, 720 p.
2. Nazarenko V.I. Prodovol'stvennaia bezopasnost' (v mire i v Rossii) [Food security (in the world and in Russia)]. Institut Evropy RAN. Moscow, Pamiatniki istoricheskoi mysli Publ., 2011, 284 p.
3. APRODEV Commentary on the Legislative Proposal on CAP Reform – December 2011. Available at: <http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev%20cap%202013%20commentary%20december%202011%20lt.pdf>
4. EU CAP Reform 2013. APRODEV CAP Lobby Brief 7. March 2012. Available at: <http://aprodev.eu/files/Trade/aprodev%20cap%20lobby%20brief%207%20mitigating%20ghg%20emissions%20final.pdf>
5. European Commission. The CAP towards 2020. Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future. Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions, Brussels, 18/11/2010, COM (2010) 672 final.
6. EP Resolution of 23 June 2011 on the CAP towards 2020: meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future (2011/2051(INI)).
7. European Parliament, Report on the Common Agricultural Policy and Global Food Security, A6-0505/2008. 1-36 pp.
8. European Commission. Agriculture in the European Union - Statistical and Economic Information - Report 2010. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. 394 pp.
9. Fischer R.A., Byerlee D., Edmeades G.O. Can technology deliver on the yield challenge to 2050? Paper presented at the Expert Meeting on How to feed the World in 2050, Rome, Italy, 24–26 June 2009. Rome, Italy: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009. Available at: <http://www.fao.org/docrep/fao/ak542e/ak542e00>
10. Fischer Boel, Mariann. The countdown to Copenhagen: climate change, agriculture and global food security // Institute for Agriculture and Trade Policy. May 10, 2009. Available at: http://www.iatp.org/files/451_2_106040.pdf
11. Klavert H., Engel P., Koeb E. (2011) Still a thorn in the side? The reform of the Common Agricultural Policy Coherence for Development // Discussion Paper № 126. September 2011. Available at: [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/44C94FAF16C37D0EC125791700473C02/\\$FILE/11-126_CAP%20DP%20final_22092011.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/44C94FAF16C37D0EC125791700473C02/$FILE/11-126_CAP%20DP%20final_22092011.pdf)
12. Ó Gráda, Cormac. Famine: A Short History. Princeton University Press, 2009. 44 pp. Available at: <http://press.princeton.edu/chapters/s8857.pdf>
13. OECD (2012). Producer and Consumer Support Estimates Database. Available at: <http://www.oecd.org/agriculture>
14. Schutter, Olivier de. The Common Agricultural Policy Towards 2020. The role of the European Union in supporting the realization of the right to food (17 June 2011). Available at: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20110617_cap-reform-comment.pdf
15. Zahrnt, Valentin. Food Security and the EU's Common Agricultural Policy: Facts against fears // ECIPE (European Centre for International Political Economy) Working paper. 2011. № 1. 23 pp. Available at: http://www.groupedebruges.eu/pdf/Zahrnt_FoodSecurity&CAP.pdf

About the author

Igor N. Shcherbak – PhD in History, leading scholar of the Institute of International research of Moscow State Institute of International Relations. He has the rank of Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary.